

Ensayo y error: un análisis marxista de las políticas públicas

Álvarez Huwiler, Laura; Bonnet, Alberto

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Álvarez Huwiler, L., & Bonnet, A. (2018). Ensayo y error: un análisis marxista de las políticas públicas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(233), 169-192. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.233.59461>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

***Ensayo y error.
Un análisis marxista de las políticas públicas***

***Trial and Error.
A Marxist Analysis of Public Policies***

Laura Álvarez Huwiler*
Alberto Bonnet**

Recibido: 12 de mayo de 2017
Aceptado: 30 de noviembre de 2017

RESUMEN

Este artículo aborda la problemática de la racionalidad del proceso de formulación de políticas públicas y su objetivo es esbozar lineamientos desde una perspectiva distinta de la concepción racionalista. Propone como hipótesis que el proceso de políticas públicas constituye un *ensayo y error* signado por una racionalidad acotada. Aunque estos conceptos provienen del debate “racionalistas/incrementalistas”, aquí se redefinen a partir de un análisis del Estado capitalista y de los límites que le impone a su capacidad de intervenir conforme a los requerimientos de la reproducción capitalista, enmarcado en la vertiente *derivacionista* de la teoría marxista del Estado. El artículo constituye un trabajo teórico-metodológico, apoyado en observaciones propias del marco de investigaciones empíricas sobre procesos concretos de políticas públicas.

Palabras clave: Estado; políticas públicas; reproducción capitalista; ensayo y error; racionalidad acotada.

ABSTRACT

This article addresses the problem of the rationality of the public policy making process aimed at outlining guidelines from a different perspective to the rationalist approach. The hypothesis advanced is that the public policy process is one of *trial and error* marked by a bounded rationality. Although these concepts come from the “rationalist/incrementalist” debate, they are redefined here based on an analysis of the capitalist state and the limits it imposes on its ability to intervene according to the requirements of capitalist reproduction framed in the *derivationist* version of the Marxist state theory. The article constitutes a theoretical-methodological work, although it is based on conclusions drawn from specific empirical research on specific public policy processes.

Keywords: State; public policies; capitalist reproduction; trial and error; bounded rationality.

* Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: <lauralvhu@gmail.com>.

** Universidad Nacional de Quilmes y Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: <abonnetprivado@gmail.com>.

Introducción

El ascenso de las luchas sociales y la crisis político-ideológica del neoliberalismo, registrados entre fines de la década de 1990 y comienzos del siglo **xxi** en varios países latinoamericanos, permitieron el ascenso al poder de gobiernos de corte populista o progresista. Nos referimos, en particular, a los gobiernos de Chávez y Maduro en Venezuela (desde 1999 hasta la actualidad), de Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner en Argentina (entre 2002 y 2015), de da Silva y Rousseff en Brasil (entre 2003 y 2016), de Vázquez, Mujica y Vázquez en Uruguay (entre 2005 y 2014), de Morales en Bolivia (desde 2005 hasta la actualidad), de Correa en Ecuador (entre 2007 y 2017) y de Lugo Méndez en Paraguay (entre 2008 y 2012). Sin duda, estos gobiernos fueron muy diferentes entre sí, como también la intervención del Estado en cada uno de ellos. No podemos detenernos aquí en un análisis pormenorizado de las diversas políticas que implementaron dichos gobiernos. Pero podemos afirmar, en términos generales, que estas políticas involucraron mayores grados de intervención del Estado que las implementadas previamente, durante el auge del neoliberalismo.

En efecto, en ese nuevo escenario posneoliberal se renovaron, en amplios sectores de la sociedad en general y de la dirigencia política en particular, las esperanzas en la intervención del Estado como recurso privilegiado para impulsar el postergado desarrollo económico y social de la región. Y, a su vez, dichas esperanzas volvieron a poner en la agenda la problemática del Estado capitalista y, en particular, de las políticas públicas y de su relación con la reproducción capitalista. El debate suscitado alrededor de la relación entre Estado y desarrollo, en el marco del denominado “neo-desarrollismo”, es, posiblemente, el mejor ejemplo para adentrarse en las características de esta renovada apuesta por la intervención del Estado. En efecto, las estrategias de desarrollo impulsadas por este “neo-desarrollismo”, orientadas ya no hacia la sustitución de importaciones sino a la exportación de *commodities*, se diferenciaron de las estrategias neoliberales previas, al atribuir mayor importancia a la intervención del Estado, sin desconocer la eficiencia de los mecanismos de mercado. La intervención del Estado en este nuevo desarrollismo revela características diferentes a las del viejo desarrollismo latinoamericano de mediados del siglo pasado. Se centra en la provisión de infraestructura y en la contención de las tasas de interés para favorecer la inversión y la producción, así como en fijar un tipo de cambio competitivo que incentive la exportación. Aun así, coincide con el viejo desarrollismo al conceder un importante papel al Estado dentro de sus estrategias de desarrollo.¹

¹ Para una aproximación general al “neo-desarrollismo” véanse, entre otros, Bresser (2007), Siscú, de Paula y Michel (2007), Ferrer (2008; 2010) y los trabajos de la CEPAL (2012, en particular el capítulo VII) y del PAPEP-PNUD (2013, en particular el capítulo 1). Y, a propósito de la crítica más difundida de las estrategias de desarrollo impulsadas por este “neo-desarrollismo”, consideradas como estrategias “neo-extractivistas” que acarrear graves consecuencias socioeconómicas y ambientales, pueden consultarse: Gudynas (2011), Svampa (2013) y Grigera y Álvarez (2013). Una crítica más específica del papel que el “neo-desarrollismo” otorga al Estado y a las políticas públicas se encuentra en Míguez (2015) y Bonnet y Míguez (2018).

La intención de este artículo es revisar esa relación entre las políticas públicas y la reproducción capitalista y proponer algunos lineamientos generales para una conceptualización del proceso de políticas públicas en términos de ensayo y error. Adoptamos como marco teórico la teoría marxista del Estado y, más específicamente, ciertos aportes provenientes del denominado “debate alemán de la derivación del Estado”, recurriendo a la interpretación crítica de la bibliografía correspondiente. Para sustentar algunos argumentos recurrimos a análisis empíricos de procesos de políticas públicas realizados en otro momento. En la medida en que la conceptualización del proceso de políticas públicas como proceso de ensayo y error no predomina en el campo del análisis de las políticas públicas, consideramos que una identificación de sus principales lineamientos puede contribuir a su desarrollo futuro.²

Comencemos aclarando algunos conceptos que intervienen cuando nos referimos a la relación entre las políticas públicas y la reproducción capitalista. Para definir las políticas públicas y el proceso de políticas públicas podemos valernos aquí de una versión de Oszlak y O'Donnell (1981). Las *políticas públicas* pueden definirse sencillamente como la toma de posición del Estado (o simplemente, sus respuestas) frente a determinadas cuestiones socialmente problematizadas (es decir, que concitan la atención, el interés o la movilización de ciertos grupos sociales) cuyo “ciclo de vida” comienza cuando son consideradas como problema y termina cuando dejan de serlo o cuando se reciclan. Y para describir el proceso de una política pública podemos recurrir a una división en momentos (o fases) que incluirían el surgimiento, la definición y la incorporación de dichos problemas (o cuestiones) en la agenda pública, la formulación de políticas públicas, la decisión de implementarlas y su implementación (Álvarez, 2015). A estas definiciones subyace el modelo secuencial tradicional propuesto originalmente por Lasswell (1956) a mediados de la década de 1950 y desarrollado más tarde por Jones (1970), Anderson (1984) y otros. Este modelo fue objeto de una serie de objeciones, pero siguió siendo utilizado en distintas versiones para identificar los momentos de las políticas públicas, incluso por autores no provenientes de esa corriente teórica, y es adecuado para nuestros fines.

El concepto de *reproducción capitalista*, sin embargo, requiere de más aclaraciones. Para este trabajo, por una parte, el concepto no incluye solamente la reproducción económica en el sentido estrecho en el que suele emplearse esta expresión, sino que se extiende a la reproducción de las relaciones sociales en su conjunto, en tanto relaciones capitalistas. Las políticas públicas que nos incumben, en consecuencia, no se reducen a las políticas estrictamente económicas. Por otra parte, la reproducción capitalista no consiste solamente en la reproducción de la clase de los capitalistas sino en la reproducción de la relación social en

² Véase en este sentido el análisis de las políticas públicas de atracción de inversión extranjera directa en el sector minero argentino de Álvarez (2014), que inspiró en gran medida nuestro interés en avanzar hacia esta conceptualización más general de las políticas públicas en términos de ensayo y error.

su conjunto. Tampoco nos interesan tan solo las políticas que se reducen a satisfacer intereses inmediatos de capitalistas individuales, grupos de capitalistas o la clase capitalista en su conjunto.³ En síntesis, cuando nos referimos a la relación de las políticas públicas con la reproducción capitalista no nos referimos exclusivamente ni a las políticas económicas ni a las políticas que favorecen intereses capitalistas. La *racionalidad* de las políticas públicas, en este contexto, es un atributo de dicha relación y puede definirse básicamente en términos de la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de esa reproducción capitalista.

Nuestra intención en estas páginas es aportar algunos elementos para entender esta relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista de una manera que sea rigurosamente objetiva, es decir, independiente tanto de la *influencia* que la clase capitalista pueda ejercer sobre el comportamiento del personal del Estado, como de la *representación* que éste pueda aspirar a realizar de los intereses de esa clase capitalista. Pero que, a su vez, sea capaz de rendir cuenta del *comportamiento del personal del Estado* y de las propias *características del aparato de Estado* involucrados en el proceso de políticas públicas. Abordada de esta manera, la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista no puede ser asumida como un hecho, sino que se convierte en sí misma en un auténtico problema. El carácter problemático de esta adecuación nos conducirá inexorablemente a entender el proceso de políticas públicas tal como lo describe Holloway: “La relación entre el Estado y la reproducción de las relaciones sociales del capitalismo es una relación de prueba y error” (1992: 13).

El mecanismo que permite la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista, siempre limitada, consiste en este sentido en un mecanismo de ensayos y errores en el que estos últimos operan como *límites* de esa adecuación (en la medida en que ponen en evidencia la inadecuación entre las políticas públicas implementadas por el personal del Estado y los requerimientos de la reproducción capitalista). Y, a la vez, esos errores operan como *condiciones de posibilidad* de dicha adecuación (en la medida en que sólo a partir de ellos el personal del Estado puede reconocer los requerimientos de la reproducción capitalista). Y es precisamente en este mecanismo de ensayos y errores (es decir, en la *forma* misma que adopta el proceso de políticas públicas) donde radica el carácter capitalista de este proceso de políticas públicas, antes que en los diversos y contradictorios *contenidos* de esas políticas y sus complejos vínculos con los intereses de los capitalistas.

Este trabajo se encuentra dividido en seis partes, además de la introducción. En la primera discutimos el abordaje marxista instrumentalista que ha prevalecido en el estudio de la relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista, y

³ Es así como Marx entiende en los hechos la propia reproducción simple del capital, como proceso que “produce y reproduce la *relación capitalista* misma: por un lado *el capitalista*, por la otra *el asalariado*” y en que entiende la intervención del Estado en dicha reproducción, por ejemplo, en “la limitación coactiva de la jornada laboral por parte del estado” (Marx, 1990: 712 y 287).

adelantamos un punto de partida alternativo que concibe dicha relación como un proceso de ensayo y error. En la segunda parte exponemos las restricciones generales que enfrenta la intervención del Estado, retomando la distinción entre los límites de sistema y los límites de actividad que ésta enfrenta. En tercer lugar, abordamos más específicamente las limitantes vinculadas con la identificación tanto de esos requerimientos como de las respuestas más adecuadas por parte del personal de Estado. La cuarta parte ofrece un excursus sobre los puntos en común y las diferencias entre nuestra concepción del proceso de las políticas públicas y ciertas propuestas planteadas por enfoques no-marxistas, como el incrementalismo. En la quinta parte, nos detenemos en los límites que se expresan en el interior del aparato estatal y en el comportamiento de su personal. Por último, en las conclusiones retomamos el conjunto de los argumentos expuestos.

Un punto de partida

El enfoque tradicional de la relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista dentro del marco de la teoría marxista del Estado es muy diferente del que proponemos en estas páginas. El tradicional tiende a presuponer un alto grado de adecuación en los momentos de definición de los problemas y la construcción de las agendas, la formulación de las políticas y la decisión de implementarlas y a atribuir las a la influencia privilegiada de la clase capitalista sobre el Estado. La versión más refinada de este abordaje se encuentra en ciertos análisis clásicos de las relaciones entre la clase dominante y el Estado, sustentados en alguna variante de la sociología de las *power elites*, como –por mencionar sólo dos ejemplos– los de Miliband (1969) en Gran Bretaña y Domhoff (1967) en Estados Unidos. El argumento característico de estos análisis puede sintetizarse en tres aspectos: a) la propiedad de los medios de producción otorga a la clase capitalista una posición privilegiada en la estructura de poder de la sociedad; b) esta posición permite a dicha clase influir de una manera privilegiada en el control del Estado y, c) las políticas públicas, en consecuencia, se adecuan en gran medida a los intereses de esa clase capitalista.⁴

Por cierto, la metodología que sustenta estos análisis, que apunta a la investigación de la estructura de poder de la sociedad, no es específicamente marxista (Barrow, 1993: 15 y ss.). Sin embargo, en la medida en que dichos análisis se inscriben en el marco de la teoría marxista del Estado, presentan dos problemas que conviene explicitar. Por un lado, implican una concepción instrumentalista del Estado capitalista. En efecto, este tipo de análisis

⁴ Este tipo de análisis recibió severas críticas pero no perdió influencia ni en el ámbito académico ni en opinión pública. Véase por ejemplo la interpretación de la conformación del gabinete del gobierno de Macri en Argentina, en términos de una “*ceocracia*”, motivados por la designación como funcionarios de directivos de grandes empresas (CIFRA, 2016; Bonnet, 2016a).

sólo es plausible si el Estado es concebido como un instrumento que la clase capitalista emplea para la satisfacción de sus propios intereses, a través de un conjunto de mecanismos que garantizarían su influencia privilegiada sobre el mismo. Este fue el eje de la conocida crítica de Poulantzas a Miliband de que “la relación entre la clase burguesa y el Estado es una *relación objetiva*”, en el sentido que:

[...] si la *función* del estado en una formación social determinada y el interés de la clase dominante en esta formación *coinciden*, es en virtud del propio sistema: la participación directa de miembros de la clase dominante en el aparato de estado no es la *causa* sino el *efecto* –por lo demás un efecto casual y contingente– de esta coincidencia objetiva (Poulantzas, 1991: 81).⁵

Por otro lado, implican de hecho una concepción de la reproducción capitalista como un proceso controlado por un pequeño conjunto de grandes capitales. En efecto, este tipo de análisis sólo es plausible si dicha reproducción está bajo el control de un puñado de agentes que son capaces, en una medida suficiente, tanto de conocer sus propios intereses como de imponerlos en el proceso de políticas públicas. Esta es la razón por la cual las grandes corporaciones son invariablemente agentes protagónicos en estos análisis y, más aún, por la que estos análisis suelen concebir el capitalismo contemporáneo como monopolista o como monopolio de Estado. Este es el sentido de la crítica de Wirth a la “subjetivación del concepto de capital” involucrada en estas concepciones, según la cual “la forma de aparición –un número cada vez más restringido de personas que posee cada vez más– se convierte en el contenido de la expresión actual del capitalismo” (2017: 413-414). Ambas implicancias, finalmente, se encuentran estrechamente relacionadas. Sweezy afirmaba en este sentido que el Estado es “un instrumento en manos de la clase dominante” (1974: 269); mientras que para Barán y Sweezy “bajo el capitalismo monopolista la función del Estado es servir a los intereses del capital monopolista” (1986: 57), y Katzenstein sostiene que, a la luz de las “relaciones económicas y personales” que entrelazan al aparato de Estado con el capital monopolista, “el Estado es un instrumento del capital monopolista” (1973: 15). A su vez, Boccara considera que “el capitalismo monopolista de Estado reúne la potencia de los monopolios con la del Estado en un mecanismo único destinado a salvar el régimen capitalista” (1977: 29-30).

Estas concepciones del Estado como instrumento de la clase dominante, en cualquiera de sus variantes, y del capital como capital monopolista, en cualquiera de sus variantes, son, en nuestra opinión, puntos de partida inconducentes para una adecuada conceptualización del proceso de políticas públicas. Aquí adoptaremos, en cambio, una concepción del Estado inspirada en el denominado “debate de la derivación del Estado” (el *Staatsableitungsdeba-*

⁵ Para un desarrollo más pormenorizado del debate de Miliband y Poulantzas véanse los artículos originales en Tarcus (1991) y la reseña de Thwaites (2007).

tte), desarrollado en la entonces República Federal de Alemania, durante la primera mitad de la década de 1970 (para reseñas de este debate véase Holloway y Picciotto, 1978; Clarke, 1991; Bonnet, 2007).⁶ Y, más específicamente, la concepción del Estado propuesta por Joachim Hirsch y sus colegas de Frankfurt en el marco del debate, desarrollada posteriormente por John Holloway y otros autores en Londres. Esta preferencia responde al siguiente motivo. Todos los participantes del debate alemán consideraron la separación entre lo económico y lo político como una característica constitutiva de la sociedad capitalista y como el punto de partida para el entendimiento del Estado como forma, es decir, como modo de existencia particularizado de las relaciones sociales capitalistas en tanto relaciones de dominación. Este punto de partida compartido les permitió un agudo análisis de los límites que enfrentaba el intervencionismo del estado de posguerra en los países capitalistas avanzados –análisis que siguen siendo muy relevantes para la identificación de los límites que aún enfrentan las políticas públicas en nuestros días. Sin embargo, algunas concepciones, como la de Altvater (2017) y de otros colegas suyos de Berlín, tendieron a presuponer que el Estado, dentro de esos límites, podía intervenir e intervenía en los hechos de un modo adecuado a los requerimientos de la reproducción capitalista, mientras que otras concepciones, como la del citado Hirsch, problematizaron esa adecuación. Para Hirsch aquellos límites que enfrentaba la intervención del Estado se interiorizan en el propio proceso de políticas públicas, así como en las características del aparato de Estado y en el comportamiento de su personal. A una conclusión semejante arribó Poulantzas (1980) en sus últimos escritos, como reconociera el propio Hirsch (1976). Pero partimos aquí de la concepción *derivacionista* del Estado porque, mientras que esta conclusión parece seguirse naturalmente de la misma, resulta más bien contradictoria con la concepción *estructuralista* de Poulantzas, que induce a admitir que la adecuación de las políticas a los requerimientos de la reproducción está garantizada de antemano (lo cual refutamos en Bonnet, 2016b). Por tanto, en nuestra opinión éste sería el punto de partida más adecuado para abordar la relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista –aunque más adelante introduciremos, mediante un excursus, un diálogo posible con ciertas corrientes no-marxistas del análisis de las políticas públicas.

⁶ Nuestro análisis también es deudor, a propósito del concepto de capital, de la denominada *neue Lektüre* de la crítica de la economía política marxiana iniciada a fines de los sesenta y estrechamente relacionada con el mencionado debate de la derivación. Para una síntesis véase Heinrich (2008).

Los límites del Estado

A partir de la concepción derivacionista del Estado, antes descrita, la relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista debe analizarse como un asunto estrictamente objetivo, que no puede abordarse a partir de la influencia privilegiada de la que gozarían determinados capitales individuales, grupos de capitales o la clase capitalista en su conjunto sobre el Estado. La estrategia es análoga a la adoptada por Marx para abordar la transformación del dinero en capital. Así como Marx supone la igualdad entre los agentes del mercado para explicar el proceso de circulación, cuando afirma que “en su forma pura el proceso de circulación de las mercancías implica el intercambio de equivalentes” (Marx, 1990: 195), nosotros suponemos la igualdad en la capacidad de los ciudadanos de influir sobre el Estado para explicar el proceso de políticas públicas “en su forma pura”. Esto no implica, naturalmente, negar que los capitalistas gocen en los hechos de una capacidad privilegiada de influir sobre las políticas públicas ni tampoco que la investigación de este hecho resulte irrelevante. Pero la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista se revela como un asunto mucho más problemático asumiendo este punto de partida. La existencia misma de tal adecuación parece quedar en entredicho.

Sin embargo, aquí sostenemos: a) que cierta adecuación existe efectivamente, aunque es mucho más limitada que la supuesta por los enfoques tradicionales de esta problemática dentro de la teoría marxista del Estado; b) que existen ciertos mecanismos que operan en el sentido de adecuar las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista, aunque operan de una manera crítica y, más importante en este contexto, c) que el proceso de políticas públicas debe concebirse en este marco como un proceso de ensayo y error. En palabras de Wirth, se trata entonces de explicar que, ante los requerimientos de la reproducción capitalista, el Estado “no puede ser ni todopoderoso [...] ni completamente inoperante” (2017: 420), que ante el Estado esos requerimientos “aparecen como crisis” (430) y que “la forma del método de ensayo y error es lo que constituye el modo de intervención del estado adecuado al capitalismo” (431).

Este abordaje de la problemática fue conocido en el medio gracias a un artículo clásico de O'Donnell (1978) sobre teoría del Estado, en el cual afirma que Wirth:

[...] parte de una realidad: colocado o no en la cumbre del sistema institucional del Estado, el ser humano está sujeto a agudas limitaciones cognitivas, relacionadas con sus propias carencias y con la multidimensionalidad del mundo social. Esto determina que la suya sea una “racionalidad acotada”, esto es, no puede realmente buscar ni hallar soluciones óptimas. Su capacidad de atención es limitada, la agenda de problemas a la que puede atender es corta, la búsqueda de información tiene costos crecientes, los criterios que orientan esa búsqueda están sesgados por

factores inconscientes y por rutinas operacionales, y la información está lejos de fluir libremente. Como consecuencia, el método típico de toma de decisiones es por medio de pruebas y errores, basado en el hallazgo de soluciones sub-óptimas; (simplemente “satisfactorias”) que presuponen una rudimentaria teoría de las conexiones causales que rigen los problemas que se busca resolver (O’Donnell, 1978: 1175-1176).

Sin embargo, como veremos más adelante, nosotros nos apartamos en alguna medida del abordaje de O’Donnell.

El mejor modo de adentrarse en la problemática de la relación entre las políticas públicas y los requerimientos de la reproducción capitalista consiste en examinar los factores más importantes que la condicionan. Quizá la distinción formulada por Blanke, Jürgens y Kastendiek (2017) en el debate alemán entre el “límite de sistema” (*Systemgrenze*) y los “límites de actividad” (*Tätigkeitgrenze*) respecto de la intervención del Estado sea un buen punto de partida para encarar este problema. Estos autores identifican un límite de sistema de la intervención del Estado, vinculado en última instancia con la separación entre lo económico y lo político, que es la condición de posibilidad misma de la existencia del Estado como modo particularizado de ser de las relaciones sociales capitalistas. El carácter privado del vínculo establecido entre los capitalistas, en su calidad de propietarios de los medios de producción, y los trabajadores, en tanto propietarios de la fuerza de trabajo, es el fundamento último de este límite de sistema. La esfera de la circulación sería, en este sentido, aquélla donde se da por excelencia la intervención del Estado. Y los autores identifican una serie de límites de actividad respecto de dicha injerencia estatal, límites vinculados con las condiciones históricas y geográficas específicas en las que los estados intervienen en la reproducción capitalista.

La distinción entre ambos tipos de límites (de sistema y de actividad) es compleja. En principio, podría decirse que el primero incumbe al Estado como forma de las relaciones sociales capitalistas y, en este sentido, representa un tope que las políticas públicas enfrentan invariablemente, mientras que los límites de actividad varían conforme al periodo y al Estado nacional considerado. Ambos límites son históricos, ciertamente, aunque en un sentido diferente. Los de actividad, así como la manera en que se pone de manifiesto el de sistema, de la intervención del Estado, varían históricamente, desde luego, conforme se modifican los modos de acumulación y de dominación vigentes en los distintos periodos del capitalismo a través de la lucha de clases. Pero incluso el límite de sistema en sí mismo es histórico –si bien en un sentido diferente– porque la propia separación entre lo económico y lo político, que constituye la condición de posibilidad de la existencia misma del Estado capitalista y que a la vez explica la presencia de ese límite de sistema, no es un hecho acabado sino un proceso constante de separación que se desenvuelve igualmente a través de la lucha de clases. En este sentido, no es invariable, porque se encuentre por fuera de la his-

toria, sino porque su continuada reproducción histórica es requisito para que persista la reproducción histórica del propio Estado. La manera en que este invariable límite de sistema se manifiesta depende, a su vez, de las condiciones históricas y geográficas en cuestión. Por ejemplo, el hecho de que en nuestros días suela manifestarse a la manera de una fuga de capitales hacia el extranjero depende en gran medida de las características específicas que reviste la inserción de ciertas economías domésticas en el mercado mundial en las condiciones igualmente específicas que adopta este mercado mundial durante la denominada *globalización*. Y viceversa, las variables manifestaciones de aquellos límites de actividad suelen reconducir al propio hecho de que el Estado exista como modo particularizado de ser de las relaciones sociales capitalistas. Para seguir con el mismo ejemplo, detrás de la incapacidad del Estado para llevar adelante ciertas políticas que potencien la competitividad de los capitales domésticos en el mercado mundial, en ese contexto de la globalización suele encontrarse en última instancia el carácter privado de las decisiones de los capitalistas en materia de inversiones dentro de los procesos de producción.

La distinción que hacen Blanke, Jürgens y Kastendiek, sin embargo, sigue siendo relevante. Más allá de los modos históricos en que se manifiesten, es posible distinguir analíticamente entre límites absolutos (de sistema) y límites relativos (de actividad) de las políticas públicas. La dificultad para distinguir entre ambos radica en que los límites de las políticas públicas operan a su vez, dialécticamente, como objetivos inalcanzables de dichas políticas cuyos objetivos son, metafóricamente hablando, como escurridizos blancos móviles para un tirador. Y la distinción de Blanke, Jürgens y Kastendiek puede considerarse, en este sentido, como una distinción entre los objetivos a los cuales el tirador podría acertar, más allá de las causas últimas que expliquen su movilidad, y aquellos blancos que de antemano está condenado a errar. La consideración de un ejemplo puede ayudar a entender esta distinción. Veamos pues el caso de las políticas anti-inflacionarias adoptadas en nuestro país durante la última década y media, como el control de precios, para lo cual el gobierno negoció con aquellos agentes que identificó como formadores de precios (por ejemplo, las grandes cadenas de supermercados) dentro de la esfera de la circulación. La efectividad de estas políticas se vio restringida por una serie de límites de actividad (por ejemplo, la influencia sobre la inflación doméstica de la tendencia al aumento de los precios internacionales de las *commodities*). Pero el gobierno no podía intervenir de manera directa ni intervino en los hechos, desde luego, en la formación de esos precios dentro de la esfera de la producción.⁷ El carácter privado de esta última operó una vez más como un límite de sistema infranqueable frente a la intervención del Estado.

⁷ El gobierno, en cambio, podía intervenir y lo hizo de manera indirecta en la formación de precios de ciertos insumos. Tal es el caso de su injerencia en las negociaciones del precio de la chapa entre las terminales automotrices, nucleadas en la Asociación de Fabricantes de Automotores, y su proveedor monopólico, Siderar-Ternium, insumo que representa 10% del costo de producción de los vehículos.

La identificación de los problemas y la determinación de las respuestas

Una vez trazada esta distinción, precisemos analíticamente los principales factores que limitan la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista. El primero de ellos se refiere a la identificación de dichos requerimientos. Es debido a esas dificultades por lo que Wirth afirma que el proceso de políticas públicas asume la forma de un ensayo y error.

La tesis según la cual el Estado debe garantizar la reproducción del capital social plantea, *primero*, la cuestión de saber cómo “el Estado” –de manera diferente que los capitalistas individuales– tendría conocimiento de las condiciones de esta reproducción social. La burocracia de Estado no “sabe” (no más que los capitalistas individuales) cuáles son las medidas “objetivamente” necesarias para el mantenimiento del sistema en casos concretos dados (Wirth, 2017: 430).

En efecto, la reproducción capitalista es un proceso anárquico, que se desenvuelve a través de la lucha entre clases y los conflictos entre capitalistas. Tanto el antagonismo entre capital y trabajo como la competencia entre capitales, subyacentes a esa lucha de clases y a esos conflictos interburgueses, son constitutivos del capital como relación social y son inseparables de su reproducción.⁸ Y el hecho de que la reproducción capitalista sea un proceso anárquico plantea límites insalvables a la identificación de sus requerimientos tanto para los propios capitalistas como para el personal de Estado. Aun cuando podamos seguir refiriendo teóricamente la existencia de ciertas necesidades generales de la reproducción, las mismas nunca se ponen de manifiesto concretamente ante los propios capitalistas y ante el personal de Estado como tales, sino como una multiplicidad de exigencias particulares (es decir, que incumben a determinados capitales individuales o sectores del capital), contradictorias (cuya satisfacción beneficia a ciertos capitales individuales o sectores del capital, a la vez que perjudica a otros) y coyunturales (en permanente mutación). La identificación de esos requerimientos por parte del personal de Estado es, en este sentido, un precario proceso de averiguación constante.

Todas las medidas estatales son discutibles, da igual que se trate de una reestructuración concreta del sistema jurídico, de la protección de las condiciones materiales de la acumulación o de la forma y la extensión de las prestaciones sociales. Por lo general, toda medida perjudica a algunos capitalistas (a veces incluso a todos) y beneficia a otros (o los perjudica menos que al resto).

⁸ Agreguemos que el primero (determinante) remite al capital como relación de explotación y la segunda (determinada) al capital como relación de reparto del excedente originado en esa explotación. Esta diferencia se manifiesta, en el proceso de reproducción capitalista, como subordinación de la dinámica de los conflictos inter-burgueses a la de la lucha de clases (Bonnet, 2012).

Ciertas expectativas de beneficiarse a largo plazo se enfrentan con perjuicios inmediatos, etc. Aquello en lo que consiste el interés global capitalista, los desafíos a los que debe reaccionar el Estado y el modo en que debe hacerlo son cosas que hay que determinar en cada momento. La política estatal presupone una constante averiguación de este interés global y de las medidas para su realización (Heinrich, 2008: 213).

Pero aun cuando esas necesidades pudieran ser identificadas y compatibilizadas acabadamente (y, en consecuencia, definidas como problemas e incorporadas a una agenda coherente), el personal de Estado enfrenta serias dificultades para determinar la manera en que debería responder a ellas (es decir, formular políticas públicas). Y no por razones contingentes, sino como consecuencia del hecho mismo de que la reproducción capitalista es un proceso anárquico. Los requerimientos de la reproducción capitalista se ponen de manifiesto en el mercado, característicamente, como fenómenos superficiales cuyas causas permanecen ocultas. Aparecen como síntomas de cierta enfermedad que, para sanarla, debe identificarse entre los distintos padecimientos que pueden expresarse a través de los mismos síntomas. Retomemos, por un momento, nuestro ejemplo de la inflación. La inflación es un fenómeno que puede responder a diversas causas y, en los hechos, la dinámica inflacionaria registrada en Argentina durante los últimos años se derivó de distintas causas, en distintos momentos.⁹ La adopción de toda política anti-inflacionaria implica: a) que la inflación sea identificada como un problema (vale recordar que no existe consenso alguno acerca de cuál índice de inflación representa un problema serio para la reproducción capitalista); b) que su reducción sea aceptada como un objetivo compatible con otros objetivos de la política económica, si bien, como sabemos, debido a las masivas transferencias de ingresos entre los trabajadores y los capitalistas así como entre los propios capitalistas que acarrea la inflación, a través de las alteraciones de los precios relativos, la reducción de la inflación es siempre un objetivo conflictivo y, c) que sus causas sean individualizadas (como señalamos, la inflación puede responder a diversas causas). No es para nada evidente que los responsables de la política económica durante los últimos años hayan conseguido identificar estas causas.

Excursus: racionalidad acotada e incrementalismo

La mayoría de los análisis no-marxistas de las políticas públicas ignora sin más los factores que limitan su adecuación a los requerimientos de la reproducción, pero hay algunas excepciones. Los límites relacionados con la identificación de dichos requerimientos, como señaló

⁹ No podemos detenernos aquí en estas causas, pero puede consultarse el análisis de Piva (2015), así como el interesante debate suscitado alrededor de las mismas entre Manzanelli y Schorr (2013) y Astarita (2013).

O'Donnell (1978), aparecen en algunos análisis no-marxistas como un asunto de conocimiento y sustentan las visiones del proceso de políticas públicas como un proceso dotado de una “racionalidad acotada”. Herbert Simon cuestionaba la idea de que el comportamiento de organizaciones como las del sector público podían explicarse a partir del comportamiento de individuos dotados de una racionalidad perfecta y, en este sentido, afirmaba que:

[E]s imposible que el comportamiento de un solo individuo, aislado, alcance cualquier grado considerable de racionalidad. El número de alternativas a explorar no es menor y la información necesaria para evaluarlas es tan vasta que incluso una mínima aproximación a la racionalidad objetiva resulta difícil de concebir (Simon, 1947: 79).

El mismo autor argumentaba que la racionalidad humana está limitada por la naturaleza incompleta y fragmentada del conocimiento, las consecuencias desconocidas, los límites de atención, la forma misma del aprendizaje humano a través de la modificación en el comportamiento, los hábitos y las rutinas, la concentración limitada, los entornos organizacionales que enmarcan la toma de decisiones, etc. A diferencia del “hombre económico”, según Simon el “hombre administrativo” más bien toma decisiones, en un mundo de racionalidad acotada, intentando alcanzar simplemente soluciones satisfactorias (Parsons, 2007: 307). Esta noción de racionalidad limitada apareció como una respuesta al modelo de la *rational decision*, muy influyente en las décadas de 1950 y 1960, que aspiraba a encontrar procedimientos cuantitativos de maximización similares a los de la microeconomía y presuponía que los individuos tomadores de decisiones tenían un conocimiento perfecto sobre las distintas alternativas. Primaban, así, en la ciencia política de los tiempos del “Estado-plan” (Negri, 2011) las técnicas para el análisis racional, como los difundidos estudios de costo-beneficio y la elaboración de ambiciosos modelos para una mejor planeación.

Simon identificó muchas de las restricciones que afectan a la racionalidad que caracteriza el proceso de políticas públicas y que venimos señalando. Sin embargo, el principal defecto de sus argumentaciones radica en que solía atribuir esas restricciones a limitaciones propias de la racionalidad subjetiva de los agentes individuales involucrados en ese proceso, antes que a la propia irracionalidad objetiva del proceso de reproducción capitalista en el que intentan intervenir. Y esto, a pesar de que sus objeciones a la racionalidad del *homo economicus* implicaban de hecho un cuestionamiento a la racionalidad del propio mercado en el que operaría.

Pero otros autores fueron más allá, vinculando de alguna manera esas restricciones de la racionalidad subjetiva a la irracionalidad objetiva del proceso de reproducción capitalista y problematizando incluso la capacidad de dichos agentes para determinar la manera en que deberían responder a dichos requerimientos. Entre ellos, quizá el más destacado haya sido Charles Lindblom, quien adhirió a esa crítica de Simon, pero agregó que los análisis basados

en el método “racional-exhaustivo” no servían para analizar problemas sociales complejos debido a los límites insuperables que enfrentaban los funcionarios ante la diversidad de metas que debían cumplir, originadas a su vez en la falta de acuerdos entre los partidos políticos y entre los ciudadanos de la sociedad en su conjunto. En este sentido, sostenía que “ni los ciudadanos, ni los congresistas, ni los administradores públicos están de acuerdo en muchos de los valores u objetivos fundamentales” y que:

[...] los administradores no pueden evadir estos conflictos, basándose en la preferencia de la mayoría, porque no hay preferencias reveladas en la mayor parte de los asuntos públicos y, frecuentemente, no hay preferencias a menos que la discusión pública logre despertar la atención de la ciudadanía hacia la cuestión (Lindblom, 2007a: 208).

El método racional-exhaustivo partía de una relación medios-fines que presuponía la existencia de acuerdo acerca de esos fines. Pero, si los agentes involucrados en el proceso de políticas públicas no podían saber siquiera cuál era el objetivo que perseguían, menos aún podrían saber cuáles eran las políticas que deberían implementar para alcanzarlo.¹⁰ Para Lindblom: “Los administradores a menudo se ven obligados a tomar decisiones sobre las políticas sin haber podido clarificar previamente los objetivos” (2007a: 208). Señaló, asimismo, que ese método racional-exhaustivo era inviable porque presuponía una anticipación de los impactos de las políticas que tampoco podía alcanzarse a propósito de problemas sociales complejos. Ante tales problemas, los administradores sólo podían partir de las políticas en curso y hacer ajustes incrementales a las mismas. “Los administradores públicos y los analistas de políticas limitan sus análisis en gran medida a las diferencias marginales o incrementales de las políticas, las que a su vez se eligen porque difieren sólo incrementalmente” (Lindblom, 2007a: 208).

Una limitación de esta concepción que Lindblom reconoció explícitamente (2007a: 215; 2007b: 238) radica en que presupone un marco política y económicamente estable, como el asociado en líneas generales con las democracias de los países capitalistas avanzados durante la posguerra, para el desenvolvimiento de ese proceso incrementalista de políticas públicas (véase la crítica de Dror, 2007). Y no es posible suponer que en el caso de dichos países existiera ese marco en periodos más críticos (como en la Europa de entreguerras) y menos aún, en periodo alguno, en el caso de muchos países menos avanzados (como los de América Latina, aun reconociendo que la consolidación de sus democracias vaya en ese

¹⁰ Esto también afecta a la concepción weberiana de la racionalidad burocrática, que descansa en una distinción tajante entre política y administración. Escribía Weber en este sentido que: “tras cada acto de un gobierno auténticamente burocrático existe en principio un sistema de ‘motivos’ racionalmente discutibles, es decir, una subsunción bajo normas o un examen de fines y medios” (2014: 1171). Un análisis etnográfico del comportamiento efectivo de los agentes en el proceso de políticas públicas puede resultar interesante para la crítica a esta racionalidad instrumental atribuida tradicionalmente a dicho proceso (véase en este sentido Shore, 2010).

sentido). Nuestra concepción del proceso de políticas públicas como un proceso de ensayo y error, en cambio, no presupone dicho marco de estabilidad –ni podría hacerlo, si se concibe la reproducción capitalista como un proceso anárquico.

Sin embargo, el proceso de políticas públicas sigue apareciendo en Lindblom como un proceso semejante al que nosotros conceptualizamos en términos de ensayo y error.

La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones. La adopción de decisiones de política es en el mejor de los casos un proceso difícil (Lindblom, 2007a: 219).

Los administradores sólo pueden aspirar a “salir del paso”. La diferencia subyacente entre nuestra conceptualización de ese proceso de políticas públicas y la incrementalista responde, empero, a la distancia que nos separa de la concepción marginalista del mercado como mecanismo de coordinación intersubjetiva y, más ampliamente, de la concepción pluralista de la sociedad que, aun en estas versiones críticas, sustentan la conceptualización incrementalista (Lindblom, 2001: esp. 58 y ss.).

El aparato y el personal del Estado

Entre los factores que limitan la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista mencionamos, en primer lugar, las características anárquicas de dicha reproducción que crean obstáculos para identificar los requerimientos mismos y determinar cómo puede responder mejor a ellos el personal del Estado. Tenemos, en segundo lugar, los límites inherentes a la forma como se desenvuelve ese proceso de políticas públicas dentro del propio Estado capitalista. Estos límites tampoco son ajenos a las características anárquicas de la reproducción capitalista, sino que responden a la manera como se interiorizan en el seno de la estructura del aparato estatal y del comportamiento de su personal. En verdad, en sentido estricto, la propia separación entre lo económico y lo político que se encuentra detrás de la cristalización de la forma Estado en un aparato y en un personal burocrático diferenciados establece un límite de sistema que restringe de antemano la capacidad de dicho personal para implementar políticas acordes con los requerimientos de la reproducción capitalista (Piva, 2012).¹¹ Pero veamos algunas características más específicas de la manera como se desenvuelve ese proceso de políticas públicas dentro del Estado.

¹¹ Son relevantes aquí las críticas del joven Marx a Hegel sobre la incapacidad de la burocracia de representar el interés universal frente a la diversidad de intereses particulares de la sociedad civil, y a Ruge sobre la impotencia de la administración ante una separación entre Estado y sociedad civil, que es a la vez la condición de posibilidad de su propia existencia (Marx, 1970; 2008).

La cristalización de la forma Estado en un aparato y un personal específicos involucra dos procesos: por un lado, el de las propias políticas públicas, es decir, de las respuestas coyunturales del Estado a problemas emergentes de la reproducción capitalista, que va moldeando a la estructura del aparato estatal y es conducido por su personal político; por otro lado, el nivel de la administración rutinizada, que conserva ese aparato y está en manos de su personal burocrático. Aunque hasta aquí nos concentramos en el primer proceso, ambos deben tenerse en cuenta en el análisis de los límites que las características del aparato y del personal de Estado representan respecto de la adecuación de esas políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista. La conformación del aparato y del personal burocráticos es, en este sentido, la sedimentación de las respuestas del Estado a problemas pretéritos. La fotografía actual del aparato y del personal es siempre diferente de una fotografía antigua, pero la actual es resultado de la acumulación histórica de las respuestas dadas por el Estado ante viejos y nuevos problemas emergentes de la reproducción capitalista.

Ahora bien, los requerimientos de la reproducción capitalista suelen ser mutuamente contradictorios y no se incorporan a sí mismos como problemas en la agenda del Estado, sino a través de los conflictos entre las clases y las fracciones de clases que son afectadas por dichos problemas. El aparato estatal no constituye en este sentido un sistema unitario y coherente, sino un agregado en gran medida fragmentado e incoherente de instituciones heredadas del pasado y en permanente mutación en el presente. Y esta fragmentariedad e incoherencia representan un factor limitante decisivo respecto de la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista, porque se reproduce en la fragmentariedad e incoherencia de las propias políticas públicas. En palabras de Oszlak y O'Donnell, el proceso de políticas públicas:

[...] incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea, ni permanente (Oszlak y O'Donnell, 1981: 112).¹²

Ya en su primera intervención en el debate sobre la derivación del Estado, Hirsch había planteado que:

¹² Esta fragmentariedad e incoherencia del aparato estatal se expresa, por ejemplo, entre los distintos niveles del gobierno. Al respecto, puede considerarse el caso de las retenciones a la minería en Argentina. Durante la administración de Fernández de Kirchner se incrementó el impuesto a las exportaciones mineras (tributo no coparticipable), generando un conflicto con los gobiernos de las provincias mineras, puesto que esta política no los beneficiaba. A diferencia de aquella administración, el gobierno de Macri eliminó ese impuesto –lo que celebraron las empresas mineras– con la finalidad de ganarse el apoyo de los gobiernos provinciales en manos del partido justicialista (Álvarez, 2016).

[...] las medidas y las acciones concretas del aparato de Estado no pueden imponerse más que bajo la presión de los conflictos y de las luchas de clases, así como bajo la acción de los capitales individuales unos sobre los otros y sobre el Estado. La “particularización” del Estado frente a los capitales individuales y el proletariado, así como quizás frente a otras capas y clases no inmediatamente comprendidas en las relaciones capitalistas, permanece por esa razón contradictoria y debe edificarse siempre de nuevo y realizarse en el proceso de enfrentamiento entre las clases y los grupos sociales (Hirsch, 2017a: 481).¹³

Esta emergencia de las políticas públicas a partir de los conflictos entre clases y fracciones de clases, que sedimenta en el aparato y el personal burocráticos, impide una intervención unitaria y coherente del estado:

[...] bajo condiciones capitalistas no puede haber una estrategia intervencionista unificada, menos una planificación política consciente, ya que el intervencionismo de estado consiste necesariamente de un conglomerado heterogéneo de conjuntos individuales de medidas (lo que, por supuesto, no excluye una programación parcial relativamente estricta e incluso exitosa). Un programa sin principios, para “salir del paso” no debe, por lo tanto, entenderse como la peculiaridad de un partido político particular, sino que es inherente al sistema (Hirsch, 2017b: 579).

Pero a la vez la fragmentariedad y la incoherencia del aparato estatal es condición de posibilidad de dicha intervención del Estado:

[...] la heterogénea y crecientemente caótica estructura del aparato de estado burgués es la precondición de que este pueda mantener relaciones complejas con las diversas clases y fracciones de clase, relaciones que son la condición de su capacidad de funcionar como garante de la dominación de la burguesía (Hirsch, 2017b: 576).

Y el personal del Estado no es menos fragmentario e incoherente que los aparatos burocráticos en los que se encuentra inserto. Tanto el aparato como su personal “no resultan de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente”, sino que su estructuración recorre “trayectoria errática, sinuosa y contradictoria” (Oszlak, 1980: 4). Pero, además, el personal del Estado no es un mero instrumento, sino una categoría social interesada en su autoconservación y, normalmente, en la conservación del aparato estatal de la que ésta depende. Esta afirma-

¹³ En este punto es donde el abordaje de las políticas públicas del último Poulantzas es más cercano al nuestro: “el establecimiento de la política del estado –escribe Poulantzas– debe ser considerado como el resultado de las contradicciones de clase inscritas en la estructura misma del Estado” (1980: 159-160).

ción vale tanto para el personal burocrático como para el personal político del Estado, a pesar de las diferencias en los mecanismos de acceso y de permanencia en sus cargos, de las posiciones que ocupan en las jerarquías, de las funciones que desempeñan, etc. Y este interés específico del personal de Estado en su autoconservación impone límites adicionales a la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista.¹⁴ El mecanismo que opera en el sentido de una coincidencia entre ese interés específico y los requerimientos generales descansa en el hecho de que tanto la autoconservación del personal burocrático como del propio aparato de Estado dependen en última instancia de la continuidad de la reproducción capitalista. Pero esta dependencia de última instancia no garantiza, naturalmente, ninguna coincidencia entre ambos en cada coyuntura particular.

A manera de conclusión

Partimos en este artículo de una crítica del abordaje marxista que presupone un alto grado de adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista y atribuye dicha adecuación a la influencia privilegiada de los capitalistas sobre el Estado. Avanzamos a continuación hacia un enfoque radicalmente diferente que, partiendo de una concepción anti-instrumentalista del Estado e inspirándose en los aportes del debate de la derivación del Estado, entiende esta adecuación como un asunto más problemático. Afirmamos a continuación que el proceso de políticas públicas debe concebirse, en este marco, como un proceso de ensayo y error, y justificamos esta afirmación mediante un somero análisis de los principales factores que limitan esa adecuación.

Retomamos, como punto de partida, la distinción entre los límites de sistema y los de actividad que enfrenta el Estado. Examinamos a continuación dos conjuntos de límites. El primero vinculado con la identificación tanto de los requerimientos como de la mejor forma de responder a ellos por parte del personal burocrático. En este sentido, señalamos que el hecho de que la reproducción capitalista sea un proceso anárquico que se desenvuelve a través de la lucha entre clases y los conflictos entre capitalistas plantea límites insalvables a la identificación de sus requerimientos tanto para los propios capitalistas como para el personal de Estado. El segundo conjunto de límites responde a la manera en que dichas características propias del carácter anárquico de la reproducción capitalista se interiorizan en el seno de la estructura del aparato estatal y del comportamiento de su personal. El primero no constituye en este sentido un sistema unitario y coherente, sino un agregado en gran medida fragmen-

¹⁴ Un ejemplo son los conflictos entre “tecnócratas” (empeñados en la satisfacción de los requerimientos de la reproducción capitalista) y “punteros” (empeñados en el mantenimiento de la gobernabilidad) dentro del personal político del Estado durante los ajustes de la administración de Menem (véase Thwaytes, 2005).

tado e incoherente de instituciones. Y este hecho representa un factor limitante decisivo respecto de la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista, porque se reproduce en la fragmentariedad e incoherencia de las propias políticas públicas. Además, tanto el personal político como el personal burocrático no son un mero instrumento, sino categorías sociales interesadas en su autoconservación. Y este interés específico del personal de Estado en su auto-conservación impone límites adicionales a la adecuación de las políticas públicas a los requerimientos de la reproducción capitalista.

Mediante un excursus sugerimos, además, la existencia de ciertas semejanzas entre nuestra concepción del proceso de políticas públicas y las propuestas planteadas por ciertas corrientes no-marxistas de análisis de las políticas públicas. Entendemos que este conjunto de límites, aunque no exhaustivo, alcanza para justificar un abordaje del proceso de políticas públicas como un proceso de ensayo y error.

Naturalmente, dentro de los límites de este artículo, apenas aspiramos a presentar los argumentos más importantes que avalarían un abordaje semejante del proceso de políticas públicas como un proceso de ensayo y error. Cada uno de estos argumentos merecería un desarrollo mucho más amplio. Y si bien a lo largo de este artículo ilustramos nuestros argumentos con referencias a casos empíricos, consideramos que una contrastación exhaustiva de las hipótesis requeriría de estudios de casos de políticas públicas que corroboren más rigurosamente la capacidad explicativa del enfoque propuesto. Los argumentos adelantados en estas pocas páginas quizás sirvan para orientar futuras investigaciones en este camino.

Sobre los autores

LAURA ÁLVAREZ HUWILER es licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, magister en Sociología Económica por la Universidad Nacional de San Martín y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora en la Universidad Nacional de Quilmes, financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Sus líneas de investigación son: el análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas en el sector minero metalífero. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Megaminería en América Latina* (2018, en prensa), “Políticas públicas de atracción de capitales hacia el sector minero. El caso de Obras por Impuestos” (*Análisis y Reflexión Política*, 2017) y “Minería, dinamismo y despojo” (*RELACSO*, 2017).

ALBERTO BONNET es licenciado en Filosofía y magister en Economía por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), así como doctor en Ciencias Sociales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México). Es profesor e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y en la Universidad de Buenos Aires. Director del Programa de Investigación “Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina contemporánea” (UNQ). Sus líneas de investigación: la teoría del Estado y el análisis de las políticas públicas. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea* (2018, en prensa) y *Estado y capital. El debate alemán sobre la derivación del estado* (2017), ambos en colaboración con Adrián Piva; así como *La insurrección como restauración. El kirchnerismo 2002-2015* (2015).

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2007) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Álvarez Huwiler, Laura (2014) *Políticas públicas y movimientos de capital. Un análisis a partir de las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el sector minero metalífero argentino entre 1992 y 2007*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, tesis de doctorado.
- Álvarez Huwiler, Laura (2015) “De la derivación del estado a las políticas públicas”. Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- Álvarez Huwiler, Laura (2016) “La eliminación de las retenciones mineras: ¿es el árbol o el bosque?” *Página 12*. Disponible en: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-293979-2016-03-07.html>>.

- Alvater, Elmar (2017) “Algunos problemas del intervencionismo de Estado” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 241-305. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.
- Anderson, James (1984) *Public Policy-making*. Nueva York: Holt Rinehart and Winston.
- Astarita, Rolando (2013) “Debate sobre la inflación en Argentina (1)” [blog personal]. Disponible en: <<https://rolandoastarita.wordpress.com/2013/04/01/debate-sobre-la-inflacion-en-argentina-1/>> [Consultado el 21 de noviembre de 2016].
- Barán, Paul y Paul Sweezy (1986) *El capital monopolista. Ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos*. México: Siglo XXI.
- Barrow, Clyde W. (1993) *Critical Theories of the State. Marxist, Neo-Marxist, Post-Marxist*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Blanke, Bernhard; Jürgens, Ulrich y Hans Kastendiek (2017) “Acerca de la reciente discusión marxista sobre el análisis de la forma y función del Estado burgués. Reflexiones sobre la relación entre política y economía” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 589-655. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.
- Boccard, Paul (1977) *Études sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue*. París: Editions sociales.
- Bonnet, Alberto (2007) “Estado y capital. Debates sobre la derivación y la reformulación del estado” en Thwaites Rey, Mabel (comp.) *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 269-296.
- Bonnet, Alberto (2012) “Riñas en la cofradía. Los conflictos interburgueses en las crisis argentinas recientes” en *Conflicto Social. Revista del Programa de Investigación sobre Conflicto Social* (8): 65-123.
- Bonnet, Alberto (2016a) “a cuestión de la ceocracia y la naturaleza del gobierno macrista” *Herramienta. Revista de Debate y Crítica Marxista* (59): 43-52.
- Bonnet, Alberto (2016b) “El concepto de Estado capitalista en el pensamiento de Poulantzas” en *Herramienta web* (18). Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-18/el-concepto-de-estado-capitalista-en-el-pensamiento-de-poulantzas>>.
- Bonnet, Alberto y Pablo Míguez (en prensa) “Usos y abusos del concepto de modelo económico” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (comps.) *El modo de acumulación en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) (2017) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007) “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” *Nueva Sociedad* (210): 110-125.
- CEPAL (2012) *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIFRA (2016) *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. Documento de Trabajo 15. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina Disponible en <<http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=92>>. [Consultado el 19 de diciembre de 2016].
- Clarke, Simon (1991) “The state debate” en Clarke, Simon (ed.) *The State Debate*. Londres: Palgrave Macmillan, pp.1-61.
- Domhoff, G. William (1967). *Who Rules American Power*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Dror, Yehezkel (2007) “Salir del paso, ¿ciencia’ o inercia?” en Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, pp. 255-264.
- Ferrer, Aldo (2008) “Globalización, desarrollo y densidad nacional” en Vidal, Gregorio y Arturo Guillén Romo (comps) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 431-437.
- Ferrer, Aldo (2010) “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global” *Revista de la CEPAL* (101): 7-15.
- Grigera, Juan y Laura Álvarez Huwiler (2013) “Extractivismo y acumulación por desposesión. Un análisis de las explicaciones sobre agronegocios, megaminería y territorio en la Argentina de la posconvertibilidad” *Theomai* (27-28): 80-97.
- Gudynas, Eduardo (2011) “El nuevo extractivismo progresistas en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones” en Acosta, Alberto *et al.* *Colonialismo del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*. Barcelona: Icaria, pp. 75-92.
- Heinrich, Michael (2008) *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Madrid: Escolar y Mayo.
- Hirsch, Joachim (1976) “Observaciones teóricas sobre el Estado burgués y su crisis” en Poulantzas, Nicos (ed.) *La crisis del Estado*. Barcelona: Los libros de la catarata, pp. 123-151.
- Hirsch, Joachim (2017a) “Elementos para una teoría materialista del Estado” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) (2017) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 441-507. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.
- Hirsch, Joachim (2017b) “El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del Estado burgués” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del Estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 509-587. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.

- Holloway, John (1992) "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional" *Perfiles Latinoamericanos* (1): 7-32.
- Holloway, John y Sol Picciotto (1978) "Introduction: towards a materialist theory of the state" en Holloway, John y Sol Picciotto (eds.) *State and Capital. A Marxist Debate*. Londres: Eduard Arnold, pp. 1-31.
- Jones, Charles (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Katzenstein, Robert (1973) "Zur Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus" en *Probleme des Klassenkämpfe. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* (8-9): 1-16.
- Laswell, Harold (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland.
- Lindblom, Charles (2001) *The Market System*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Lindblom, Charles (2007a) "La Ciencia de 'salir del paso'" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, pp. 201-226.
- Lindblom, Charles (2007b) "Todavía tratando de salir del paso" en Aguilar Villanueva, Luis Fernando (comp.) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa, pp. 227-254.
- Manzanelli, Pablo y Martin Schorr (2013) "Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la postconvertibilidad" *Realidad Económica* (273): 25-52.
- Marx, Karl (1970) *Crítica de la filosofía del estado de Hegel*. México: Grijalbo.
- Marx, Karl (1990) *El capital. Crítica de la economía política*, t. I. México: Siglo XXI.
- Marx, Karl (2008) "Glosas críticas marginales al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social', por 'un prusiano', en Marx, Karl. *Escritos de juventud sobre el derecho. Textos 1837-1847*. Barcelona: Anthropos, pp. 111-132.
- Míguez, Pablo (2015) "Estado y desarrollo en la economía política latinoamericana". Ponencia presentada en el VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Miliband, Ralph (1969). *The State in Capitalist Society*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- Negri, Antonio (2011) "John Maynard Keynes y la teoría capitalista del Estado en 1929" en Negri, Antonio. *La forma Estado*. Madrid: Akal.
- O'Donnell, Guillermo (1978) "Apuntes para una teoría del Estado" *Revista Mexicana de Sociología*, 4(40): 1157-1199.
- Oszlak, Oscar (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas" *Estudios CEDES*, 3(2): 1-38.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1981) *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- PAPED-PNUD (2013) *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?* Buenos Aires: Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Siglo XXI.

- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México: Miño y Dávila/FLACSO.
- Piva, Adrián (2012) “Burocracia y teoría marxista del Estado. Intersticios” *Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6(2): 27-46.
- Piva, Adrián (2015) “La inflación argentina en la post-convertibilidad” *Realidad Económica* (293): 34-62 (primera parte) y (294): 31-51 (segunda parte).
- Poulantzas, Nicos (1980) *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo XXI.
- Poulantzas, Nicos (1991) “El problema del Estado capitalista” en Miliband, Ralph; Poulantzas, Nicos y Ernesto Laclau. *Debates sobre el Estado capitalista*. Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 71-90.
- Shore, Cris (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas” *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología* (10): 21-49.
- Simon, Hebert (1947) *Administrative Behavior. A Study of Decision-making Processes in Administrative Organizations*. Nueva York: MacMillan.
- Siscú, Joán; de Paula, Luis Fernando y Michel Renalt (2007) “¿Por qué novo-desenvolvimento?” *Revista de Economía Política* (27): 507-527.
- Swampa, Maristella (2013) “‘Consenso de los commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina” *Nueva Sociedad* (244): 30-46.
- Sweezy, Paul (1974) *Teoría del desarrollo capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tarcus, Horacio (1991) *Debates sobre el Estado capitalista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Thwaytes Rey, Mabel (2005) “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración” en Thwaites Rey, Mabel y Andrea López (comps.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelares. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 91-113.
- Thwaites Rey, Mabel (2007) “Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo vs. Instrumentalismo” en Thwaites Rey, Mabel (comp.) *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 215-267.
- Weber, Max (2014) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wirth, Margaret (2017) “Acerca de la crítica de la teoría del capitalismo monopolista de Estado” en Bonnet, Alberto y Adrián Piva (eds.) (2017) *Estado y capital. El debate alemán de la derivación del estado*. Buenos Aires: Herramienta, pp. 401-439. Disponible en <<http://www.herramienta.com.ar/ediciones-herramienta/estado-y-capital-el-debate-aleman-sobre-la-derivacion-del-estado>>.